

# Cobrança administrativa do crédito da Fazenda Pública

## RESUMO

Em decorrência do 20º aniversário da edição da Lei de Execução Fiscal, de 22/09/80, traça um esboço histórico a respeito de seu surgimento no País. Discorre sobre a Lei n. 6.830/80, a qual visou simplificar o processo, dar-lhe uma maior rapidez, fixar definitivamente o controle administrativo da legalidade, dentre outras funções.

Tendo em vista o aperfeiçoamento da cobrança da dívida ativa, propõe que se altere a lei de execução fiscal vigente, sem rompimento do sistema, mas complementando-o, no sentido de adaptar a nova lei à realidade brasileira, sem, no entanto, quebrar a tradição histórica. Preconiza que, com esta alteração, haverá uma decorrente inovação do Direito brasileiro, em que a Fazenda Pública poderá executar o seu próprio ato, ao realizar a penhora administrativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei de Execução Fiscal – Lei n. 6.830/80; execução contra a Fazenda Pública; Projeto de Lei do Senado n. 174; Fazenda Pública; dívida ativa; penhora administrativa; exequente - credor; devedor - executado.

### *O magistrado*

*Ser juiz é ser bom, quando necessário.  
Ser justo, sempre.*

*Ser intransigente com a injustiça  
e a ilegalidade.*

*Ser solidário com o inocente.*

*Ser duro com o infrator.*

Neste momento de angústia e profunda revolução social, o Direito é mais solicitado, e o profissional das áreas jurídicas busca lapidar com o cinzel da sabedoria as arestas e agruras que afligem o homem moderno.

A sociedade deve adaptar-se ao novo século e milênio, envolvida que está por novos mercados e blocos comerciais, profundas mutações político-sociais, quebras de tabus até então intocáveis, violência incontida, inversão de valores, devassidão moral, queda e criação de novos impérios econômicos e Estados, numa globalização jamais concebida e por descobertas tecnológicas e científicas que exigem do legislador e do operador do Direito mais que meros expedientes legislativos, senão intensa arte de ourivesaria, na elaboração legislativa e busca de novas fórmulas, porque o verdadeiro Direito é aquele que anda de mãos dadas com a justiça social e com a nova realidade que desponta, para não se apartar de vez do homem e fenecer solitária.

A estrutura de um novo modelo de Estado, para um Brasil do terceiro milênio, não é a mesma deste anoitecer de século.

A sociedade moderna está passando por uma fase catastrófica, plas-

mada pela violência coletiva e individual, onde as pessoas mal se conhecem e se entendem. O ser humano está sendo vítima de sua própria grandeza, visto que o progresso científico ultrapassa as barreiras do impossível, sem o respectivo aprimoramento do espírito.

Não obstante, neste final de século, no limiar do novo milênio, surpreendentemente, o homem parte para uma nova fase, um novo ciclo, uma nova civilização calcada na espiritualidade, na moralidade e na ética, com os instrumentos jurídicos que se devem ajustar a este novo molde social.

O Brasil não constitui exceção. A corrupção existe. A violência desenfreada assume contornos impensáveis. A fome e a miséria são uma constante. Sem embargo desse turbilhão assustador, o brasileiro está reagindo a tudo isso, com um vigor assombroso, com uma rapidez extraordinária, tanto que faz parte da órbita de preocupações do eleitor brasileiro atual o perfil ético e moral do político, independentemente da ideologia que esse professe.

Como parte desse processo, a Constituição de 1988, conquanto elvada de exagerado paternalismo, herdado da Revolução de 30, com a retificação de alguns pontos essenciais e parciais reformas, indica a livre iniciativa como imperativo inexorável, e os fundamentos da liberdade vêm sendo restaurados, visto que a liberdade é o bem mais precioso do ser humano, porque a vida sem liberdade não tem qualquer significado, nem dignidade. A liberdade, porém, não se confunde com a licenciosidade.

Urgentes e grandes transformações devem ser feitas na estrutura

do edifício social e nas instituições, sem exceção, como exigência necessária para a construção de uma sociedade mais humana, justa e solidária, evitando-se, destarte, o pior.

O recente Fórum Mundial Espírito e Ciência, promovido em Brasília pela Legião da Boa Vontade, congregando religiosos, cientistas, espiritualistas de todas as tendências e credos, sem distinção de raças, etnias e opiniões, demonstra que o homem é único ser vivente capaz de alterar, de forma consciente, o rumo e o comportamento.

O Poder Judiciário também merece ser reconstruído, de sorte que o eminente Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, por ocasião de sua posse no elevado cargo de Presidente do Excelso Pretório, foi extremamente feliz ao tecer significativas considerações acerca dos problemas que envolvem o Judiciário, com reflexos na sociedade como um todo.

Proclamou o inclito magistrado, com veemência, que os juízes brasileiros, na imensa maioria, são homens probos, honestos, competentes, dignos, que ingressaram na carreira pelo critério de mérito, mediante aprovação em concurso público de provas e títulos. Os juízes, segundo o Ministro, não são anjos, porque são seres humanos, como quaisquer outros, de sorte que pode realmente haver corruptos ou maus juízes que desonram a toga, contudo isso é normal em qualquer segmento. O importante é que os maus juízes são eliminados, com a observância dos princípios constitucionais e do princípio do devido processo legal, corolário do Direito natural.

\* Texto produzido pelo autor, baseado em conferência proferida no Fórum de Debate sobre Modernização do Direito, promovido pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Associação dos Magistrados Catarinenses e Escola de Magistrados de Santa Catarina, no Balneário Camboriú-SC, de 9 a 11 de novembro de 2000.

Não se soluciona, prossegue, a crise da Justiça, com a criação de novos tribunais, como a Corte Constitucional, em consonância com o figurino das cortes constitucionais européias, porque os europeus, em termos de controle da constitucionalidade, estão ainda na metade do caminho, visto que o Brasil, desde 1965, pratica o controle concentrado. Há de se extirpar do Supremo a competência do Direito comum, para que possa debruçar-se sobre as magnas questões que lhe são encaminhadas, via recurso extraordinário, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas declarações de constitucionalidade.

Alinhavou, com muita propriedade, que o mau da Justiça reside na morosidade e na lentidão, conduzindo à ineficiência da prestação jurisdicional. Dentre as causas dessa lentidão, registrou o crescente aumento de ações, em vista da “explosão de processos”, derivada da verdadeira cidadania, fruto de uma melhor consciência das coisas e da própria Constituição de 1988, que exige dos indivíduos uma maior fiscalização da *res publica*.

Não obstante, o Presidente da mais alta Corte de Justiça apresenta soluções imperativas, não se perdendo em palavras vãs.

Destaca que a Administração Pública e as grandes corporações são as verdadeiras produtoras de processos repetidos. Pretende que as leis processuais sejam simplificadas, com a modificação do atual sistema recursal, racionalizando-o e até suprimindo alguns, notadamente os procrastinatórios, com o objetivo maior de dar maior celeridade à prestação jurisdicional devida ao súdito.

Urge fazer-se uma constatação interessante: a Lei de Execução Fiscal de 1980, que, em 22 de setembro, celebrou o 20º aniversário, é pioneira na simplificação do processo formalístico e cartorário, antevendo o processo eletrônico como veio condutor do sistema no século vindouro. A seu turno, o inclito Ministro Sálvio de Figueiredo tem emprestado suas energias na reforma parcial do Código vigente, visando aperfeiçoá-lo e torná-lo mais consentâneo com a realidade, suprimindo recursos e conferindo-lhe maior eficiência.

Por outro lado, a Lei n. 9.800, de 28 de maio de 1999, permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais, o que demonstra que o legislador está atento às necessidades que se impõem e à modernização deste fim de século.

Não existe, pois, no País, um contencioso administrativo propriamente dito, porquanto os conselhos de contribuintes e os conselhos da Previdência, na órbita federal, e os tribunais e conselhos administrativos, nas esferas dos Estados e dos Municípios, não podem assim ser chamados, devido ao óbice constitucional.

A Secretaria de Informática do STJ informou que, até o final do ano 2000, implantaria o sistema de petição virtual, pelo qual recursos poderão ser protocolados via internet, assim que um recibo (protocolo) fosse expedido imediatamente ao ajuizamento da demanda, garantindo o êxito do processo<sup>1</sup>.

Com muita razão, não admite o Ministro Veloso que juizes federais e das varas fazendárias se transformem em meros cobradores do erário público, pois essa cobrança deve ser realizada pela Fazenda Pública, extrajudicialmente e, em caso de contestação do débito, os autos serão remetidos à Justiça.

Aliás, essa idéia tem profunda repercussão na melhora e dinamização da Justiça fiscal e apresenta semelhança com a penhora administrativa operada por órgão jurídico da Fazenda Pública, com notável economia de tempo e dinheiro, e que é objeto de projeto de lei do Senador Lúcio Alcântara, com fonte em nosso trabalho publicado em vários repositórios jurídicos, dentre os quais a *Revista Consulex*, há algum tempo, e defendida

com muita objetividade pelo Ministro Presidente.

Essa tese, visando descongestionar o Poder Judiciário, sem excluir o sagrado direito do súdito ao juiz natural, tem merecido dos eminentes Ministros José Augusto Delgado e Humberto Gomes de Barros e do Secretário da Receita Federal Everardo Maciel incontestado apoio.

Concordo plenamente com as palavras do Ministro Sepúlveda Perence de que só há um ponto fora da discussão possível, ou seja, da independência do Judiciário, da qual emerge a liberdade de julgar, somente se submetendo aos limites dos pesos e contrapesos do regime constitucional republicano intocável da separação de poderes, visto que o Poder Judiciário é esteio do estado de Direito. Sem ele, a democracia claudica! Sem ele, a liberdade se extingue. Sem ele, o Direito não passa de *flatus vocis*.

Juntamente com os juizes federais, Drs. Souza Prudente e Hamilton de Sá Dantas, participamos, há algum tempo, de reuniões com o Secretário Executivo do Ministério da Previdência e Assistência Social, Dr. José Cechin, para estudo e discussão da lei vigente e do projeto de lei, que dispõem sobre a penhora administrativa, objetivando o seu aperfeiçoamento, para resguardo da coisa pública e fundamentalmente do administrado, que merece a proteção, com fonte na Carta Maior, hoje objeto de dezenas de emendas, as quais, em pouco mais de dez anos de vigência, ultrapassa as vinte e seis da Constituição do Estados Unidos da América, em pouco mais de dois séculos, fazendo periclitar a frágil democracia conquistada a duras penas.

Coincidentemente, no dia 22 de setembro, a Lei de Execução Fiscal comemorou o 20º aniversário de sua edição, para vigorar 90 dias após, ou seja, em 22 de dezembro de 1980, tendo tido a honra de participar da elaboração do anteprojeto de lei, que se transformou na Lei n. 6.830<sup>2</sup>.

#### ANTECEDENTES DA LEI N. 6.830, DE 22 DE SETEMBRO DE 1980

Em geral, nas Ordenações, todos os créditos fiscais eram abrangidos, prestigiando a ação executiva na sua cobrança. Os romanos já aplicavam o processo sumaríssimo à cobrança de todas as dívidas, mesmo as oriundas dos contratos.

Juizes privativos existiam na legislação lusitana, tal qual relatam as Ordenações.

A Carta de Lei, de 22 de dezembro de 1761, atribuía ao Conselho da Fazenda a jurisdição exclusiva para processar e decidir as execuções das rendas e de todos os direitos e bens da Coroa, de qualquer natureza.

O Alvará de 16/12/1774 ordenava proceder executivamente contra os devedores na conformidade dos Regimentos da Fazenda e da Lei do Reino, devendo o juiz mandar passar mandados executivos pelas dívidas que liquidamente constassem dos Livros da Alfândega e, depois de feita a penhora, cabia-lhe remeter os autos ao Superintendente-Geral para proceder de forma sumária, verbalmente, e de plano, mas tão-somente aqueles meios que necessários fossem para o descobrimento da verdade e defesa das partes, dando apelação e agravo para o Juízo dos Feitos da Fazenda.

A penhora fazia-se administrativamente pela própria administração ativa (a que fiscaliza, autua e impõe as penalidades) e somente depois, na fase recursal, a competência passava para o Juízo.

Modelo semelhante, séculos depois, foi concebido pela Comissão designada pelo Ministro Mário Henrique Simonsen<sup>3</sup>, composta dos notáveis juristas, Gilberto de Ulhôa Canto, Geraldo Ataliba e Gustavo Miguez de Mello.

A Lei n. 242, de 29/11/1842, instituiu o Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional em primeira instância e restabeleceu o privilégio do foro para as causas da Fazenda Nacional, abolido que fora pela Lei de 4 de outubro de 1831. Instruções e regulamentos foram expedidos para facilitar a execução dessa lei e, da Diretoria Geral do Contencioso, provieram as Instruções de 31 de janeiro e de 10 de abril de 1851, para uso dos Procuradores dos Feitos da Fazenda, ancestral dos Procuradores da Fazenda Nacional<sup>4</sup>. Estes, advogados e representantes da Fazenda Nacional, nos juízos de primeira instância, deviam proceder no desempenho de seu cargo com toda a civilidade, decência, boa-fé e discrição próprias de um perfeito advogado<sup>5</sup>.

No Brasil imperial, com Dom Pedro I, surge o Conselho de Estado, suprimido pelo Ato Adicional de 1834, e restabelecido por Dom Pedro II. Em 1831, a Regência criou o Tribunal do Tesouro Nacional, que tinha, dentre suas atribuições, a suprema direção e fiscalização da receita e despesa da Nação, inspecionando a arrecadação, distribuição e contabilidade de todas as rendas públicas e decidindo todas as questões administrativas, (...) *que a*

*taes respeitois possam ocorrer*. Ao Procurador Fiscal competia, então, promover o contencioso fiscal.

O Brasil republicano, entretanto, espelhado no modelo dos Estados Unidos da América, estabeleceu a Justiça Federal, que absorveu o Contencioso Administrativo.

Não existe, pois, no País, um contencioso administrativo propriamente dito, porquanto os conselhos de contribuintes e os conselhos da Previdência, na órbita federal, e os tribunais e conselhos administrativos, nas esferas dos Estados e dos Municípios, não podem assim ser chamados, devido ao óbice constitucional<sup>6</sup>.

O Decreto n. 9.885, de 29/2/1888, expedido em face da autorização concedida pela Lei n. 3.348, de 20/10/1887 (art. 8º, § 5º), tornou sem efeito toda a legislação anterior acerca do processo executivo e visava acelerar a cobrança da dívida ativa, que abrangia a dívida tributária e não-tributária.

A legislação revogada fundava-se basicamente na Lei de 22/12/1761, no Decreto n. 736, de 20/11/1850, na Lei n. 628, de 17/9/1851, e na Instrução de 31/1/1851. A execução fiscal obedeceria, desde então, ao citado decreto e às disposições dos Decretos n. 737, de 1850, e n. 9.549, de 1886, no que fossem aplicáveis.

O Decreto-lei n. 960, de 17/12/1938, substituiu esse diploma e perdurou, com algumas modificações, até o advento do Código de Processo Civil de 1973 (Código Buzaid).

Com esse diploma legal, o executivo fiscal passou a denominar-se “execução fiscal” ou “ação de execução”, alterando profundamente o sistema da execução forçada fiscal, visto que o processo comum e o fiscal foram unificados.

Houve várias tentativas de reformulação legislativa, no sentido de dotar o País de uma legislação processual fiscal ágil e moderna<sup>7</sup>.

## DIREITO COMPARADO

A doutrina estrangeira proclama, em uníssono, que a competência para rever os atos administrativo-fiscais deve caber a juízes ou tribunais especializados, que gozem de total independência das autoridades encarregadas da administração fiscal, como órgãos integrantes do Poder Judiciário ou do Poder Executivo<sup>8</sup>.

Entre os países que não se opõem a esse sistema, distinguem-se o Equador, a Costa Rica, a Argentina, o México, o Chile, a Espanha, a Alemanha, a França e o Japão.

## INOVAÇÃO

A Lei n. 6.830, de 22/9/1980, foi fruto de anteprojeto elaborado na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com representantes do Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Procuradoria-Geral da República, ouvindo-se amplos setores da sociedade, nessa fase, com o que se nutriu de valiosos subsídios e contribuições para a elaboração final do texto, que viria a converter-se, *in integris*, na Lei n. 6.830 citada.

Esse diploma legal visou: simplificar o processo; dar maior rapidez; fixar definitivamente o controle administrativo da legalidade, que se concretiza por meio da determinação da inscrição, como dívida ativa da Fazenda Pública (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias), dos créditos tributários ou não, em registro próprio. Apuração da dívida ativa é exatamente o procedimento administrativo de controle da legalidade, pelo qual a autoridade competente (o procurador, isto é, o advogado do órgão público) examina o processo ou o expediente relativo ao crédito da Fazenda Pública e, verificada a inexistência de falhas ou irregularidades formais que possam infirmar a execução judicial, manda proceder a inscrição. Dotar o Estado de instrumental ágil, moderno e enxuto que, porém, depende de muitas outras providências, para a simplificação institucional, *v.g.*, desemperramento do Poder Judiciário, com a criação de órgãos judiciais especiais, queima de etapas, complementando a LEF, a penhora administrativa.

A cobrança dos créditos tributários tem despertado tanto os estudiosos quanto a própria comunidade e induzido a debates dos mais oportunos e profícuos, porquanto se, de um lado, a Justiça deve ser ágil e dinâmica, de outro, os direitos fundamentais do homem não podem ser postergados, sob pena de se esmigalharem milhares de anos de fecunda civilização.

Essa é a questão transcendental que se propõe, o dilema maior: garantia e presteza – segurança para o administrado e agilidade para o Estado-fisco.

O homem, visando aperfeiçoar os instrumentos ao seu dispor, procura romper certos tabus e assim atingir melhor seu *desideratum*.

Como afirmei, alhures, no Brasil, não há de se falar em contencioso administrativo, com poder jurisdicional.

A morosidade da Justiça é um problema universal, dado o modo nefasto como é tratado nas variadas Constituições, quebrando-se-lhes a autonomia financeira, como argumentamente rememorava Giuliani Fonrouge, prejudicial, por isso mesmo, tanto para o Estado, quanto para os súditos, que sofrem consequências desastrosas.

Aqui se sedia o ponto nevrálgico. No âmbito processual, há de se fazer, também, um remendo na lei vigente, sem romper o sistema, mas complementando-o, com a experiência alienígena, adaptada à realidade brasileira, sem quebrar os laços constitucionais e a tradição histórica, com a realização da penhora administrativa, diferentemente, entretanto, da operada no Direito comparado e pretendida por alguns reformadores.

Assim que, o nobre e operoso Senador Lúcio Alcântara honrou-nos, imensamente, adotando tese que vimos esposando, há mais de duas décadas, apresentando projeto de lei que institui a penhora administrativa executada por órgão jurídico da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, que, entretanto, poderá optar por executar a dívida ativa nos moldes da Lei de Execução Fiscal vigente.

Essa proposta tem em vista aperfeiçoar a cobrança da dívida ativa, sem destronar os direitos e garantias fundamentais agasalhados pela Lei Maior e pela consciência jurídica universal, conquanto fugindo do modelo tradicional, que autoriza se faça pela própria administração fiscal ativa.

Isso porque a penhora é um ato administrativo e não jurisdicional, segundo a melhor doutrina, não necessitando realizar-se sob as vistas do juiz, como enfaticamente tem proclamado o eminente Ministro Carlos Mário da Silva Velloso<sup>9</sup>.

Seria, entretanto, um contrassenso que o próprio órgão fiscal (administração ativa), que tem a função, das mais relevantes, de autuar, fiscalizar e efetuar o lançamento, também efetivasse a penhora.

Na execução da dívida ativa, a maior parte das execuções exaure-se antes de embargada a execução, isto é, o pagamento dos débitos dá-se antes da penhora e da apresentação dos embargos.

Estes, por sua vez, de acordo com o Direito positivo, com a melhor doutrina, e no magistério de Liebman, consubstanciam uma ação incidente do executado – do devedor – já que o

A cobrança dos créditos tributários tem despertado tanto os estudiosos quanto a própria comunidade e induzido a debates dos mais oportunos e profícuos, porquanto se, de um lado, a Justiça deve ser ágil e dinâmica, de outro, os direitos fundamentais do homem não podem ser postergados, sob pena de se esmigalharem milhares de anos de fecunda civilização.

procedimento executório não comporta defesa, visto que não há matéria litigiosa a se discutir e decidir.

O devedor passa a ser o autor e o credor-exequente, o réu, com o objetivo de anular ou reduzir a execução ou, ainda, suprimir a eficácia do título.

Dessa forma, a Fazenda Pública (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias) poderá optar por promover a execução, antes do ingresso em juízo, por meio da Procuradoria Fiscal, até a penhora, calcada na certidão de dívida ativa, que goza da presunção de legitimidade e auto-executoriedade. Lembre-se que a inscrição, na opinião da doutrina dominante, deverá ser feita por procurador ou advogado do referido órgão jurídico.

A lei vigente – Lei n. 6.830, de 1980 – já disciplina o processo após a apresentação dos embargos, aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil. Nada impede, porém, que a Fazenda Pública o faça, escolhendo a via disciplinada por essa lei.

Dai, conclui-se que nem a Lei de Execução Fiscal estará afetada nem se subtrai ao Fisco a prerrogativa de

eleger a via que melhor lhe convier.

Ao devedor também não fica suprimida a via judicial, expressamente consagrada na Lei Magna, ou seja, não efetuando o pagamento da dívida, no prazo legal, após a inscrição do crédito como dívida ativa e, se desejar apresentar os embargos, fá-lo-á de conformidade com o art. 16 da lei mencionada ou valer-se-á das demais medidas e ações judiciais, inclusive o mandado de segurança.

Os embargos serão interpostos perante o juiz competente para a execução judicial da dívida ativa, que requisitará, de ofício, o processo administrativo em que se tiver efetivado a determinação da inscrição e a penhora.

O prazo para a Procuradoria ou o órgão jurídico encaminhar os autos é de quarenta e oito horas e, não o fazendo, estará sujeito às penalidades legais.

O texto legal prevê ainda que, efetuado o pagamento, antes ou durante a penhora, esta será desfeita, imediatamente, cabendo-lhe tomar as providências cabíveis, no prazo improrrogável de quarenta e oito horas, sob pena de responsabilidade de quem se omitir.

Com isso, o Direito brasileiro estará inovando, porque a Fazenda Pública poderá executar o seu próprio ato, realizando a penhora administrativa, por autoridade competente – o procurador ou o advogado do Poder Público – após a determinação da inscrição da dívida ativa, efetuando previamente o controle da legalidade prevista na legislação própria.

Esse ato, parece-nos mais legítimo e consentâneo com os cânones constitucionais do que a decretação de indisponibilidade de bens produzida de imediato pela medida cautelar proposta pelo Fisco, antes ou durante a execução fiscal.

Basta o exame superficial da Lei n. 8.397, de 6/1/1992, para se duvidar de sua constitucionalidade, em face dos esdrúxulos pressupostos que autorizam sua propositura.

Também o art. 53 da Lei n. 8.212, de 24/7/1991, produziu sérios estragos no sistema legal vigente<sup>10</sup>, ao tratar da execução da dívida ativa da União e de suas autarquias e fundações públicas, em sede imprópria, permitindo ao credor-exequente indicar bens à penhora, que se fará, concomitantemente, com a citação do devedor, ficando, desde logo, indisponíveis os bens do devedor, o que constitui retrocesso imperdoável, digno de ser revogado, como o faz o projeto do Senador.



Essas figuras espúrias são mais danosas e ferem frontalmente o Texto Magno, não se harmonizando com o Direito moderno, ao contrário da penhora administrativa, se realizada por órgão jurídico competente.

O texto do Projeto de Lei do Senador Lúcio Alcântara, objeto do PLS, é o seguinte:

#### PROJETO DE LEI DO SENADO N. 174, DE 1996<sup>11</sup>

Institui a penhora administrativa, por órgão jurídico da Fazenda Pública, e dá outras providências<sup>12</sup>.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - Fica instituída a penhora administrativa, executada pelas Procuradorias Fiscais ou da Fazenda Nacional da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias.

Art. 2º - Após a inscrição da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, pela respectiva Procuradoria ou pelo órgão jurídico competente, estes poderão optar por executar a dívida nos moldes da Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980, ou segundo o disposto nesta lei.

Art. 3º - Inscrito o crédito tributário ou não-tributário, a respectiva Procuradoria ou órgão jurídico competente notificará o devedor, para pagá-lo no prazo de cinco dias, amigavelmente, sob pena de proceder à penhora de seus bens, tantos quantos bastem para a garantia da dívida, na forma dos arts. 7º, IV, 8º, 9º, 10 e 11 da Lei n. 6.830, de 1980, no que couber.

Parágrafo único - A penhora será realizada por servidor habilitado, na forma do regulamento.

Art. 4º - Em caso de pagamento do crédito para com a Fazenda Pública, a penhora será desfeita, imediatamente, devendo essa tomar providências cabíveis, no prazo impositivo de quarenta e oito horas, sob pena de responsabilidade de quem der causa à omissão.

Art. 5º - Realizada a penhora, o devedor poderá oferecer embargos, na forma da Lei n. 6.830, de 1980, perante o juiz competente para a execução judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, o qual requisitará, de ofício, o processo administrativo em que se tiver efetivado a ordem de inscrição e a respectiva penhora administrativa.

Parágrafo único - A Procuradoria ou o órgão jurídico competente deverá encaminhar ao juiz o referido processo, no prazo de quarenta e oito horas, sob as sanções da lei.

Art. 6º - Aplicam-se, no que couber, as disposições do Código de Processo Civil e da Lei n. 6.830, de 1980.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se o art. 53 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, e as disposições em contrário.

#### Justificação

O presente projeto de lei visa o aperfeiçoamento da cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, tanto da União, quanto dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos respectivos entes autárquicos, sem ferir os direitos fundamentais do cidadão, embora se criem instrumentos eficazes para coibir a evasão fiscal.

Não há dúvida de que o Estado necessita de instrumentos capazes de barrar a desenfreada sonegação e a mais absurda das injustiças praticadas contra o bom contribuinte, que paga em dia seus tributos; sem, entretanto, se esmigalhar o mais sagrado dos direitos fundamentais, consagrado através dos tempos pelas civilizações modernas: a garantia e a preservação do juiz natural, estatuído em nossa Lei Maior (art. 5º, XXXV) como fundamento da democracia.

Para obviar esses males, a doutrina vem pensando em soluções as mais diversas, destacando-se a introdução do contencioso administrativo, com poder jurisdicional, tal qual existe em diversos países conforme ensinamentos dos mestres Carlos M. Giuliani Fonrouge e Susana Camila Navarrine (Procedimento Tributário, Buenos Aires: Depalma, 1995) e do Professor Leon Frejda Szklarowsky, Subprocurador-Geral da Fazenda Nacional aposentado (Execução Fiscal, Brasília: Ministério da Fazenda, Escola de Administração Fazendária, 1984).

O Professor Leon Frejda Szklarowsky, estudando aspectos do contencioso fiscal e administrativo no Brasil, enfrenta a questão fisco-contribuinte segundo o axioma garantia e agilidade: segurança para o administrado e presteza para o Estado-Fisco, na cobrança de sua dívida ativa, advogando a instituição da penhora administrativa (Reforma Tributária, Arquivos do Ministério da Justiça, ano 39, n. 168, março 1986, p. 84 - 93), segundo modelo não-tradicional, que propõe, e mais consentâneo com a consciência jurídica brasileira.

E, mais recentemente, em seu trabalho "A Justiça Fiscal e a Reforma da Constituição" (Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, Revistas dos tribunais, v. 10, ano 03, jan./ mar. 1995, p. 207 - 210) fortalece a tese da penhora administrativa, sem, contudo, fissurar o princípio do juiz natural, nos seguintes termos:

#### Penhora Administrativa

No âmbito processual tributário, há de se fazer também um remendo na lei, sem qualquer fissura no sistema, aproveitando a experiência alienígena e adaptando-a à realidade brasileira, sem romper os liames constitucionais e a tradição histórica do País, permitindo-se a realização da penhora administrativa.

A penhora administrativa não configura atividade jurisdicional e, portanto, não necessita realizar-se sob as vistas do juiz, como ressalva enfaticamente o Min. Carlos Velloso.

Na execução judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, a maior parte das execuções fiscais não é embargada, ou seja, o pagamento

dos débitos fiscais faz-se antes da penhora e da apresentação dos embargos, segundo estatísticas das Procuradorias Fiscais.

Os embargos, por sua vez, segundo o Direito vigente e a melhor doutrina, e no magistério de Liebman, consubstanciam uma ação incidente do executado, uma vez que o procedimento executório propriamente dito não comporta defesa, já que fundado na idéia fundamental de não haver matéria litigiosa a discutir e decidir.

O executado passa ser o autor, e o exequente, o réu, a fim de anular ou reduzir a execução ou suprimir ao título sua eficácia executiva, estando os embargos sujeitos aos requisitos da petição inicial.

O devedor exerce verdadeiro direito de ação.

Destarte, pode a lei assentir que, antes do ingresso em juízo, a Fazenda Pública, por intermédio do órgão jurídico competente – Procuradoria Fiscal ou da Fazenda – promova a execução forçada até a penhora, alicerçada na certidão de dívida ativa, que goza da presunção de legitimidade e auto-executoriedade.

Contrariamente ao que ocorre no Direito alemão e espanhol, que conferem à administração fiscal a prerrogativa de promover a execução forçada do crédito tributário, após o lançamento, propomos que aquele encargo caiba ao Procurador-Advogado do Estado ou da Fazenda Pública, após a inscrição do crédito fiscal como dívida ativa, verificados os pressupostos de sua legitimidade e legalidade, sem quaisquer riscos para o contribuinte, e somente até a penhora.

Esta, por ser ato puramente administrativo e não-judicial, será executada por funcionário credenciado da Procuradoria, sob supervisão do procurador no juízo competente para propor execução fiscal e interpor os embargos à execução.

Em caso de embargos à execução, requisitará o juiz o processo administrativo respectivo no qual se efetivou a ordem de inscrição como dívida ativa e de penhora.

A Lei de Execução Fiscal – Lei n. 6.830, de 22/09/1980 – já disciplina o processo após os embargos, devendo uma lei própria regular a atividade do procurador e o processo desde a inscrição da dívida ativa até a penhora administrativa, aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil.

Não obstante, a Fazenda poderá optar por cobrar sua dívida por meio da via de execução consubstanciada na Lei n. 6.830, prescindindo da penhora administrativa.

Como se conclui, nem a Lei de Execução Fiscal estará afetada nem se furta da Fazenda Pública a faculdade de efetivar a cobrança pela via elegida.

Observe-se que ao devedor não fica suprimida a via judicial, expressamente consagrada no inc. XXXV do art. 5º da Lei Maior, como corolário do princípio constitucional expresso no art. 2º: harmonia e independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Com efeito, não efetuado o devedor o pagamento após inscrição do crédito como dívida ativa e respectiva penhora administrativa poderá, se o desejar, embargar a execução fiscal de conformidade com o art. 16 da Lei n. 6.830, ou ainda valer-se das demais ações judiciais, inclusive de mandado de segurança.

Assim, o Direito brasileiro estará inovando, porque permitirá à Fazenda Pública executar seu próprio ato administrativo, efetuando a penhora administrativa, por autoridade jurídica competente – o Procurador Advogado do Poder Público – após determinação da inscrição do crédito fiscal como dívida ativa, efetivando previamente o controle da legalidade prevista na legislação, que abrigou essa atividade exercitada secularmente pelo Procurador da Fazenda, em caráter privativo.

Isso ocorrerá naturalmente sem desmoroar o princípio do juiz natural.

De fato, afigura-se revolucionária e de bom senso a proposta de penhora administrativa, por órgão jurídico da Fazenda Pública, desgarrada da administração ativa alicerçada em garantias legais e constitucionais. Daí, o presente projeto de lei que regula a matéria nos arts. 1º a 7º.

Essa penhora administrativa não se opõe aos cânones constitucionais, porque, na verdade, não suprime nem impede o ingresso do devedor perante o Poder Judiciário, valendo-se da garantia fundamental que lhe oferece o inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal, com assento no princípio básico da separação dos Poderes, inserto no art. 2º da Carta Nacional.

A penhora, por não ser ato judicial, mas administrativo, independe de se realizar perante o juiz, mesmo porque não está defeso ao devedor valer-se das demais ações judiciais ou do mandado de segurança, como o faz, ordinariamente.

O projeto de lei, por fim, pretende revogar o art. 53 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991 (dispõe sobre a organização da seguridade social e institui o plano de custeio).

Esse dispositivo inovou, sem qualquer propósito, na cobrança tributária da União, estabelecendo que, na execução da dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, o exequente, isto é, o credor, poderá indicar bens à penhora, que se efetivará concomitantemente à citação do devedor, ficando desde logo indisponíveis, o que caracteriza verdadeiro retrocesso, na opinião da melhor doutrina, e inverte, totalmente, o sistema do Código de Processo Civil e da citada Lei de Execução Fiscal (n. 6.830/80), reforçada, aliás, pela Lei n. 8.397, de 06 de janeiro de 1992 (institui medida cautelar fiscal, cuja decretação acarreta a indisponibilidade dos bens do sujeito passivo do crédito tributário ou não-tributário, até o limite da satisfação da obrigação, cf. art. 4º).

Impõe-se, pois, a revogação do mencionado art. 53 da Lei n. 8.212, de 1991, por contrariar a Lei nacional de execução fiscal, desfigurando, total e inutilmente, o art. 8º da referida Lei n. 6.830, de 1980 – que, adotando sensível evolução doutrinária e jurisprudencial, ampliou, para cinco dias, o prazo dado ao devedor para pagar a dívida ou garantir a execução –, invertendo, desnecessariamente, a prerrogativa de o executado indicar bens à penhora.

Espera-se, portanto, dos ilustres pares a acolhida e, se possível, o aperfeiçoamento para o presente projeto de lei.

Sala das Sessões, 07 de agosto de 1996.  
Senador Lúcio Alcântara.

- 1 Cf. nota no *O Popular*. Goiânia, 5 de maio de 2000. Seção Direito e Justiça, p.11.
- 2 A Comissão, que elaborou o anteprojeto, transformado na Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980, estava constituída dos Procuradores da Fazenda Nacional, Cid Heráclito de Queiroz, Pedrylvio Francisco Guimarães Ferreira, Gilberto Siqueira Rangel e Leon Frejda Szklarowsky; Procuradores da República, Gildo Corrêa Ferraz, Carlos Geminando da Franca; e Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, Milton Baptista Seara (Cf. Exposição de Motivos n. 223, de 20 de junho de 1980, Execução Fiscal. Brasília: ESAF, 1984. p. 373).
- 3 Conforme Portaria n. 254, de 25 de maio de 1977, vide comentário do Professor Teófilo Cavalcanti, *Folha de S. Paulo*, de 28/5/1977, p. 16.
- 4 Conforme MALHEIRO, Agostinho Marques Perdigão. *Manual do Procurador dos Feitos da Fazenda Nacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Laemmert, 1873; BANDEIRA, Antonio Herculano de Souza. *Novo Manual do Procurador dos Feitos da Fazenda*. Rio de Janeiro, 1888; MEIRA, Silvio. *Direito Tributário Romano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978; Cf. SZKLAROWSKY, Leon Frejda. A execução fiscal e a administração pública in *Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional*, ano 2, n. 2, 1998. p. 41 usque 86.
- 5 MALHEIRO, Agostinho MARQUES Perdigão. *Manual dos Procuradores dos Feitos da Fazenda Nacional nos juízos de primeira instância*. 2. ed. Rio de Janeiro: Laemmert, 1873. p. 1 - 7.
- 6 Cf. art. 5º, XXXV.
- 7 SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Execução fiscal*. 2. ed. Brasília: ESAF, 1980. p. 13 ss.
- 8 FONROUGE, Giuliano, *Derecho financiero*. 4. ed. Madrid: Depalma, 19 ? v. 2.
- 9 Entrevista do Ministro Carlos Mário Veloso ao Dr. Nicanor Sena Passos, diretor da Revista Jurídica CONSULEX. Cf. Revista cit. 8, de 31 de agosto de 1997.
- 10 MOREIRA, Rogério de Menezes Fialho. O plano de custeio da previdência às alterações da penhora na execução fiscal. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, n. 113, p. 37-46, jun. 1993.
- 11 Este projeto sob n. 174/96, arquivado no fim da legislatura passada, foi reapresentado pelo Senador Lúcio Alcântara, nesta legislatura, recebendo o número 608, de 1999, e tem sido aplaudido por novidade, sem esmagar o direito sagrado ao juiz natural.
- 12 Em sentido contrário, a essa tese, consulte-se o trabalho de CASTRO, Aldemário Araújo. *Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional*, Forense e SINPROFAZ, n. 2, 1998, onde também se encontra publicado nosso trabalho a respeito da penhora administrativa.

Given the 20-year span since the elaboration of the Fiscal Enforcement Law, dated 22/09/80, this paper presents a historic overview of the development of this law in the Country.

It analyses the Law n. 6.830/80 that sought to simplify the legal process in order to make it faster as well as solidly establish administrative control over legality and other issues.

Given the improvement in debt collection, this paper proposes that the current fiscal enforcement law be changed without disrupting the system but rather, complementing it. The idea is to adapt the new law to Brazilian reality without, however, breaking historical tradition. It foresees that with this alteration there will be a subsequent innovation in Brazilian law through which the Public treasury will be able to take its own legal action in carrying out administrative attachment.

KEYWORDS – Fiscal Enforcement Law – Law n. 6.830/80; execution against the Public Treasury; Senate Bill n.174; Public Treasury; national debt; administrative attachment.

Leon Frejda Szklarowsky é Subprocurador-geral da Fazenda Nacional aposentado e advogado.